

## Il predissesto: il contenuto della proposta di risanamento

di Ettore Jorio

*Sommario: 1. In via generale; 2. Riaccertamento dei residui e debiti fuori bilancio; 3. I contratti di swap; 4. Accensione dei mutui: un'interdizione incidentale della Corte Costituzionale; 5. L'indecisione e l'incoerenza della Corte dei Conti; 6. Il giudice amministrativo e la sentenza n. 60/2013 della Consulta.*

### **1. In via generale**

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui agli art. 243 *bis-quater* del vigente TUEL, così come integrato dal D.L. n.174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012<sup>1</sup>, si formalizza con una apposita adesione, da approvare in Consiglio comunale, e si concretizza con la successiva elaborazione di una sorta di *business plan* esaustivo, da condividere ritualmente sempre nel massimo Consesso municipale, che dovrà essere, ovviamente, assistito dal parere tecnico dell'organo di revisione dell'ente medesimo.

La elaborazione del siffatto strumento di pianificazione del riequilibrio strutturale e finanziario ha rappresentato per gli enti (Comuni e province) che vi hanno, in qualche modo, provveduto e rappresenterà la vera sfida con la quale dovranno misurarsi gli enti locali istanti, ma pure gli organi deputati a valutarlo inizialmente nonché a verificare la legittimità e l'adeguatezza esecutiva in sede di controllo periodico.

Pertanto, esso costituirà un severo esame, cui le pubbliche amministrazioni locali interessate dovranno sottoporsi, esprimendo non solo il migliore prodotto possibile della loro burocrazia bensì quanto di meglio ottenibile, sul piano delle collaborazioni esterne (per esempio, le università), in tema di programmazione e di governo delle risorse, ma soprattutto di *spending review* reale, ovunque disattesa.

Un risultato non facile da traguardare ma necessario, dal momento che da esso dipenderà la buona riuscita dell'esperimento risanatore, reso difficile dalle brutte abitudini amministrative capitalizzate dal sistema pubblico, dalla difficoltosa riscuotibilità dei tributi in ambito comunale (Equitalia SpA *docet*), resa impossibile in alcune determinate aree geografiche del Paese ove gli incaricati si rifiutano finanche di perfezionare le relative notifiche (un fenomeno che ha messo perennemente in crisi il saldo di cassa dato dalla differenza tra le entrate accertate e le uscite impegnate), dall'assenza di un accettabile percorso di mobilità del personale, spesso in esubero, e dall'obbligo di restituire, massimo in un decennio, il finanziamento ricevuto.

Sul piano sostanziale, il suo contenuto letterale ed economico-finanziario sarà, tuttavia, *à la carte*, ovverosia cambierà a seconda che si voglia approfittare o meno del finanziamento messo a disposizione dallo Stato (fino a 300 euro per abitante), a valere sull'apposito "fondo di rotazione", istituito con l'introdotta art. 243-*ter* del TUEL per assicurare (a regime) la stabilità degli enti locali.

Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve contenere in via generale, oltre alle soluzioni necessarie per superare le condizioni di squilibrio economico-patrimoniale:

- a) le misure correttive utili a riportare l'ente alla sana gestione finanziaria e al rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno;

---

<sup>1</sup> Jorio E., "Rilievi e criticità nei piani di rientro del predissesto", *ivi*, 9 aprile 2013; "Il predissesto dei Comuni e delle Province", *ivi*, n. 1, 2013; "Il dl 174/2012, convertito in legge, più dubbi che rimedi", *ivi*, n. 22, 2012; "Ancora sul DL 174/2012 (meglio, sugli emendamenti approvati)", *ivi*, 16 novembre 2012; "Il D.L. "salva Regioni, Province e Comuni" e la Costituzione. Più di un dubbio (qualcuno anche di merito)", *ivi*, n. 20, 2012.

- b) la corretta ricognizione quali-quantitativa delle cause di squilibrio, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;
- c) l'enunciazione dei percorsi da intraprendere e dei provvedimenti da assumere, necessari - nell'arco massimo di un decennio - per rimediare l'equilibrio strutturale del bilancio, per ripianare il disavanzo di amministrazione accertato e per assicurarsi il finanziamento dei debiti fuori bilancio;
- d) la più verosimile scansione annuale, per tutta la durata del piano, della percentuale di ripiano da conseguire e degli importi relativi previsti e/o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per soddisfare i debiti fuori bilancio - che dovranno emergere a seguito di una apposita e attenta procedura ricognitiva - a fronte dei quali fare, eventualmente, ricorso ad un piano di rateizzazione concordato con i creditori, della durata massima del piano medesimo.

A differenza di quanto sancito dalla norma per il cosiddetto predissesto assistito dal finanziamento statale - ove è prescritto all'ente richiedente di adottare: *i)* da subito, l'aumento delle aliquote e delle tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, anche derogando alle limitazioni disposte dalla legislazione vigente; *ii)* il blocco dell'indebitamento per coprire i debiti pregressi, fatti salvi i mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti ad investimenti fissi; *iii)* a decorrere dall'anno successivo, la riduzione delle spese del personale (eliminazione dei fondi per la retribuzione accessoria e delle risorse per la quota non connessa all'incremento effettivo delle dotazioni organiche); *iiii)* entro il primo triennio, la riduzione di almeno il 10% delle spese per prestazioni di servizi (03 spesa corrente) e di almeno il 25% di quelle riguardanti i trasferimenti (05 spesa corrente) - per quello, invece, richiesto dagli enti locali senza il previsto ausilio finanziario statale, il legislatore ha posto otto condizioni obbligatorie, oltre a prevedere due opzioni di tipo facoltativo.

Le prescrizioni obbligatorie riguardano:

1. la soggezione a controlli centrali in materia di copertura dei costi di alcuni servizi;
2. l'obiettiva copertura integrale, attraverso i proventi delle relative tariffe, dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di quello dell'acquedotto;
3. la sottoposizione a controllo periodico delle dotazioni organiche e delle assunzioni di personale;
4. la revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi rappresentati in bilancio: a) eliminando quelli attivi inesistenti e prescritti nonché relegando quelli inesigibili o di dubbia esigibilità nel conto del patrimonio fino al compimento dei rispettivi termini di prescrizione; b) accertando, sistematicamente, le posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle OO.PP. ad esse sottostanti, con conseguente ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione;
5. l'ottimizzazione della spesa e la verifica/valutazione dei costi di tutti i servizi erogati nonché della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipate, comunque, a carico del bilancio dell'ente;
6. l'obbligo di incremento di aliquote e tariffe nella misura massima prevista;
7. la previsione dell'impegno di alienare tutti i beni patrimoniali non indispensabili per fini istituzionali;
8. la rideterminazione della dotazione organica ai sensi del vigente art. 259 del TUEL.

Gli adempimenti facoltativi (obbligatorie, invece, per quelli che ricorreranno al finanziamento) previsti saranno esercitabili, di contro, in materia di aliquote e tariffe dei tributi locali - nel senso che potranno aumentare nella misura massima prevista anche in deroga alle limitazioni esistenti - e in relazione ai mutui da assumere per la copertura dei debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento. Questi ultimi potranno, però, essere contratti soltanto a condizione che l'ente assuma i

provvedimenti, di cui agli anzidetti punti 6 (incremento massimo di aliquote e tariffe), 7 (alienazione dei beni non indispensabili) e 8 (rideterminazione della dotazione organica), intesi come obbligatori nel caso di ricorso al finanziamento del ripetuto “fondo di rotazione”, previsto dall’art. 6 del D.L. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012.

Al riguardo, nella specie in tema di definizione e utilizzo del supporto finanziario ottenibile dagli enti locali non soggetto ad alcun onere aggiuntivo, si ha il dovere di sottolineare l’importanza che riveste la recentissima pronuncia della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti (delibera n.14/2013) con la quale ha definito la natura e la destinazione contabile del Fondo di rotazione e, con esso, dell’analogo finanziamento per pagare i debiti arretrati verso i fornitori.

L’importo dell’anticipazione, concesso a valere sul fondo di rotazione previsto dal decreto legge cosiddetto salva-enti, deve essere iscritto in bilancio in un apposito fondo vincolato dell’entrata. Negli esercizi successivi, tale fondo sarà progressivamente ridotto dell’importo pari alle somme che annualmente l’ente locale rimborserà con rate semestrali come previsto dal decreto del Ministro dell’Interno adottato di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze.

Inoltre, i proventi derivanti dalla alienazione dei beni patrimoniali disponibili, ma non indispensabili, devono essere destinati, in via generale, alla copertura di spese di investimento. Fanno, tuttavia, eccezione i casi di dissesto dell’ente e di accesso al predetto fondo di rotazione, in cui i detti proventi concorrono al ripiano dell’intera massa passiva<sup>2</sup> L’anzidetta “apertura”, per niente scontata, dal momento che sono in tanti a non riconoscere legittima la destinazione di tali ricavi a spesa corrente, suonerà particolarmente gradita agli enti costretti ad intraprendere la procedura a causa di pesanti sentenze di condanna al pagamento di spese correnti, i quali ora potranno sfruttare il patrimonio disponibile ma non indispensabile istituzionalmente<sup>3</sup>.

Ritornando alla natura e alla destinazione del finanziamento a valere sul cosiddetto Fondo di rotazione, il Magistrato contabile, partendo dalla ovvia circostanza che l’entrata debba essere iscritta fra le accensioni di prestiti e la restituzione tra i rimborsi dei prestiti, risolve la dubbia (solo per alcuni) questione se la stessa debba essere impegnata in uscita per l’intero importo. La soluzione risiede nell’obbligo degli enti di iscrivere, nei fondi vincolati dell’esercizio in cui è accertata e riscossa l’anticipazione, una somma pari al totale assegnato, come «Fondo destinato alla restituzione dell’anticipazione ottenuta dal fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria dell’ente»<sup>4</sup>.

Fino ad oggi, infatti, si è soventemente commesso l’errore di considerare l’entrata derivante dai fondi di rotazione come integralmente incidente nella determinazione di un avanzo di amministrazione e non come una mera anticipazione di cassa, tanto da rischiare la bocciatura della quasi totalità dei piani redatti, in attesa di essere approvati o meno.<sup>5</sup> Le anzidette risorse, così come le anticipazioni concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti secondo il D.L. n. 35/2013, convertito nella legge n. 64/2013, sono da considerarsi affini alle anticipazioni di tesoreria, cui ordinariamente ricorre la pubblica amministrazione per sopperire alla carenza di liquidità, pertanto utili a garantire l’equilibrio di cassa prescritto dal 2014, altrimenti a rischio.

La soluzione della Corte, ossia il ricorso al fondo vincolato, è coerente con le previsioni impartite dal d.lgs. n. 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, in cui tutte le obbligazioni, attive e passive, giuridicamente perfezionate, sono imputate all’esercizio nel quale vengono a scadenza. Questo nuovo orientamento comporterà un cambiamento di rotta da parte degli enti locali che aderiranno al predissesto e da parte di tutti quelli che vi hanno già fatto ricorso, facilitati dal nuovo termine concesso di 60 giorni dal perfezionamento del “mutuo” da contrarsi con la Cassa Depositi e Prestiti.

<sup>2</sup> Paladino A. G., “Vincolati i fondi anti dissesto”, ItaliaOggi, 31 Maggio 2013.

<sup>3</sup> Cimbolini L., “Il pareggio di bilancio pesa sugli investimenti”, IlSole24Ore, 29 aprile 2013;

<sup>4</sup> Ruffini P., “Nei Comuni in pre-dissesto alienazioni a utilizzo<<libero>>”, IlSole24Ore, 29 maggio 2013

<sup>5</sup> Jorio E., “Più tempo per correggere i piani di riequilibrio dei conti”, IlSole24Ore, 17 giugno 2013.

Sul piano strettamente procedurale, di particolare importanza è quanto sancito nell'art. 243 *quater* afferente all'esame del piano di riequilibrio rimesso alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e alla "Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali", istituita presso il Ministero dell'Interno (art. 155 TUEL). L'ente richiedente ha, pertanto, l'onere di trasmettere ai suddetti, entro 10 giorni dalla data di deliberazione consiliare di approvazione, l'anzidetto "piano di rientro". Nei sessanta giorni successivi, la Commissione ministeriale (residuata con l'unico organismo istruttorio attesa l'abrogazione della allora individuata sottocommissione recata dal D.L. n. 35/2013) definirà la "necessaria istruttoria", sulla base delle specifiche Linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti e tenendo conto delle indicazioni, di diritto e di merito, pervenute dalla Sezione regionale di controllo. Conseguentemente, la medesima redigerà una relazione finale da trasmettere al Magistrato regionale competente a cura del Ministero competente, di concerto con la Ragioneria generale dello Stato.

Competerà alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti deliberare, nei trenta giorni successivi, l'approvazione ovvero il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da comunicarsi, a cura della stessa, al Ministero dell'Interno. Avverso siffatto provvedimento è dato ricorrere, nel termine di 30 giorni, avanti le Sezioni Riunite della Magistratura erariale.

La mancata elaborazione o presentazione nei termini del Piano, il dichiarato diniego dell'approvazione dello stesso, l'accertamento di un grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi programmati, il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario nel termine previsto comporteranno l'applicazione delle sanzioni stabilite dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 e la conseguente assegnazione del termine, da parte del Prefetto, al Consiglio comunale dell'ente inadempiente per dichiarare il dissesto.

Si stanno consolidando in proposito decisioni giurisprudenziali alquanto sorprendenti che, per il vero, preoccupano, sulle quali argomenteremo di qui a poco nello specifico, compatibilmente con gli spazi e con gli interessi che una tale tipologia di "manuale" sottende<sup>6</sup>.

Sul tema della compiutezza dello strumento riparatore degli squilibri strutturali che sono alla base della adesione degli enti locali alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale non si può non tenere nel debito conto l'evidente contraddizione legislativa tra quanto disposto dal recente D.L. n. 35/2013 e quanto sancito dal 243 *bis* del vigente TUEL, che rende precaria ogni genere di previsione di risanamento di durata decennale<sup>7</sup>. Un intreccio (pericoloso) che ad oggi solleva dubbi e perplessità. Il decreto legge n.35/2013 ha, infatti, offerto l'opportunità agli enti locali che hanno già provveduto a deliberare il relativo piano di riequilibrio pluriennale di usufruire di un ulteriore finanziamento *ad hoc* da parte della Cassa Depositi e Prestiti. La previsione trentennale, però, di questo finanziamento di scopo - che vuole, da un lato, alleggerire la posizione debitoria pregressa dell'ente locale e, dall'altro, ridare fiato all'economia produttiva, in questo caso locale, attraverso la pronta monetizzazione delle pretese creditorie rimaste insoddisfatte per anni - si scontra apertamente con la durata massima (decennale) disciplinata del finanziamento "ordinario" a valere sul Fondo di rotazione di cui all'art. 5 del D.L. n. 174/2012 (convertito nella legge n. 213/2012).

La parziale sovrapposizione temporale fra i due strumenti è resa evidente dallo stesso decreto «sblocca-debiti» oggi convertito nella legge n. 64/2013, che chiede (doverosamente), ai Comuni impegnati nel "predissesto" di aggiornare il piano di rientro tenendo conto degli oneri aggiuntivi creati dall'obbligo di restituzione delle nuove anticipazioni conseguite dalla Cassa Depositi e Prestiti. Per fare le correzioni del caso, il decreto ha concesso alle amministrazioni interessate 60

<sup>6</sup> Jorio E., "Due giudici che litigano in tema di dissesto dei comuni", [www.crusoe.it](http://www.crusoe.it), 27 maggio 2013;

<sup>7</sup> Jorio E., "Il pagamento dei debiti arretrati della PA e il predissesto", [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), n.8, 2013

giorni in più, allungando di conseguenza i tempi per l'analisi dei piani di rientro da parte della Commissione ministeriale e della Corte dei Conti e per l'avvio effettivo delle misure *anti-default*<sup>8</sup>. La domanda che viene naturale proporsi è: sarà possibile soddisfare la pretesa restitutoria dell'uno e dell'altro? E ancora: quanto è compatibile la previsione della restituzione in un trentennio dell'anzidetto mutuo della CDDPP con la bonifica dei conti degli enti locali in predissesto, da effettuarsi massimo in un decennio?

Un rilievo che renderà complicata la corretta previsione di ogni risanamento e la redazione dei *business plan* che i Comuni interessati dovranno sottoporre agli esami dell'apposita Commissione ministeriale e della Sezione regionale di controllo Corte dei conti regionale per essere ammessi alla particolare procedura risanatoria<sup>9</sup>. Ritenere di concepire un intervenuto risanamento con a monte il peso finanziario determinato dall'onere di ammortamento della durata di un ulteriore ventennio, peraltro oneroso in quanto produttivo di interessi debitori, costituisce un errore di ipotesi che, alla fine, presenterà il conto, non certamente lieve per economie locali.

A ben vedere, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale si caratterizza per un percorso alquanto complesso, ove è indispensabile assicurare un corretto coordinamento tra saperi e puntualità istituzionale, soprattutto allo scopo di scongiurare i tanti guasti interpretativi ed estimativi del contenuto del previsto strumento di pianificazione, nei confronti del quale il legislatore non ha, invero, riservato la dovuta attenzione, evitando di addentrarsi in prescrizioni di utile dettaglio e limitandosi a mere indicazioni di massima<sup>10</sup>.

Sono stati e saranno, infatti, tantissimi gli amministratori che, abbagliati dal fascino teorico di vedere risolti i problemi dei loro enti, ritenendo il cosiddetto predissesto dotato di qualità salvifiche, hanno agito e agiranno con superficialità, trascurando le responsabilità cui è davvero facile andare incontro, e non solo in caso di diniego ma pure di inadempimento agli obblighi/doveri procedurali, preconnessi e susseguenti.

Invero, l'accesso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale comporterà, innanzitutto, un'ammissione formale delle responsabilità maturate dall'ente e, quindi, dai suoi rappresentanti con conseguente emersione delle irregolarità commesse e delle patologie cronicizzate a fronte di un disavanzo da dichiarare. Per fare tutto questo, si renderà necessaria una sorte di confessione pubblico-documentale nella quale ammettere la non veridicità di molti dei bilanci pregressi, soprattutto nella reiterata e spesso colpevole conservazione di residui attivi irreali, in quanto artatamente appostati all'origine ovvero appositamente mantenuti, a dimostrazione quantomeno di un continuato eccesso di discrezionalità tecnico-estimativa.

In buona sostanza, la deliberazione di accesso alla procedura di "predissesto" andrà a formalizzare una vera e propria autodenuncia dalla quale, di certo, scaturiranno particolari effetti giuridici e, di conseguenza, non poche responsabilità penali ed erariali, nei confronti delle quali nascerà l'obbligo, in capo alla Corte dei Conti interessata, di procedere per quanto di sua competenza e di informare (*notitia criminis*), al riguardo, la Procura della Repubblica di riferimento. Un dovere, quest'ultimo, che spetta anche a tutti gli organismi che si renderanno, comunque, partecipi istituzionali della procedura (dall'organo di revisione, al segretario comunale, per finire alla Commissione ministeriale e alla Ragioneria dello Stato).

## **2. Riaccertamento dei residui e debiti fuori bilancio**

Tra gli obblighi posti a carico delle amministrazioni locali che hanno ritenuto e riterranno di aderire alla procedura del cosiddetto "predissesto" assumono un particolare rilievo la revisione

<sup>8</sup> Trovati G., "Il decreto sblocca-debiti Pa «dimentica» il Nord", *IlSole24Ore*, 27 maggio 2013.

<sup>9</sup> Jorio E. Bruno P., "Puglia e decreto "sblocca debiti": quante amministrazioni riusciranno a soddisfare le esigenze primarie?", [www.laltrapagina.it](http://www.laltrapagina.it), 17 maggio 2013.

<sup>10</sup> Jorio E., "Fondo antidefault alla prova del piano di riequilibrio", *IlSole24Ore*, 14 gennaio 2013.

straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio e il riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Ciò senza nulla togliere a tutti gli altri provvedimenti da assumere obbligatoriamente che costituiscono *conditio sine qua non* per l'accesso alla procedura di che trattasi, dei quali abbiamo appena in precedenza accennato in apposita scansione degli adempimenti posti generalmente a carico delle amministrazioni locali aderenti alla procedura di cui agli artt. 243 *bis* – *quater* del vigente d.lgs. n. 267/2000.

Il riaccertamento dei residui attivi costituisce l'operazione più importante e più delicata per riportare a verità i conti pubblici locali, e non solo. Sono trascorsi decenni nei quali si è sfacciatamente abusato dell'uso diffuso di rendere equilibrati i bilanci di previsione ricorrendo ad entrate molto presunte per non dire strumentalmente individuate per conseguire unicamente il detto scopo. Tutto ciò - in una alla precaria riscossione dei tributi e delle tariffe/canoni nonché allo spesso impossibile introito derivante dalle multe che, privata del sistema facente capo all'Equitalia SpA (pare dopo il 31 dicembre 2013), è soggetta ad ulteriori aggravamenti nell'indecisione di come poterla organizzare altrimenti, al di là della volontà politica di favorire il cosiddetto "grande consorzio" di Comuni, invisio però all'UE che pretende la gara di affidamento - ha determinato la permanenza in bilancio di appostazione di crediti "correnti" inesigibili. Per non parlare di quelli risalenti a decenni trascorsi ovviamente prescritti e, in quanto tali, non più riscuotibili e di quelli coscientemente irreali, colpevolmente lasciati ivi residuare a seguito degli anzidetti accertamenti finalizzati allo scopo di apparire "ricchi" nei momenti di povertà assoluta. Una situazione, questa, facilitata dal cattivo uso di tantissimi enti locali delle prescrizioni obbligatorie rese tali dalla lettera dell'art. 228 del vigente TUEL. Più esattamente, di quel comma 3 che imporrebbe a tutte le pubbliche amministrazioni locali di provvedere, prima dell'inserimento nel conto di bilancio dei residui attivi e passivi, a riaccettarli mediante una corretta revisione delle ragioni del mantenimento, in tutto in parte, dei medesimi. Per quanto attiene ai residui attivi inesigibili e, comunque, non più "esistenti" assumono oggi valori molto consistenti, in quanto tali dovranno essere correttamente analizzati ed eliminati con l'adozione di adeguate determinate provviste di altrettante adeguate motivazioni perché dovranno essere giustificative della poca accortezza che ha spesso contraddistinto i ricorrenti provvedimenti di competenza dei vari uffici (spesso neppure assunti e/o adottati con il massimo della trascuratezza giuridico-economica), da assumersi annualmente per giustificare, per l'appunto, il loro reiterato mantenimento nel conto di bilancio che oggi si ha il dovere di depurare di tutto ciò che ne inquina i saldi.

Rispetto alla questione della corretta conservazione dei residui attivi (ma anche passivi) nei bilanci pubblici, la Corte Costituzionale ha recentemente emesso un'accorta sentenza (n. 138 del 13 giugno 2013) che avrà anche una importante ricaduta sugli obblighi contabili degli enti locali. Ciò nel senso di imporre agli stessi una maggiore accortezza nella determinazione dei residui attivi da conservare nei loro bilanci. Un limite riconosciuto dallo stesso legislatore - tant'è che ne ha sancito la revisione straordinaria agli enti locali che ricorrono al "predissesto" - ma anche emerso dai piani di riequilibrio in circolazione che hanno registrato insussistenze miliardarie.

La sentenza ha riguardato la Regione Molise, in relazione a quanto formulato nella sua legge n. 23/2012 sul rendiconto regionale 2011. La Corte è stata chiamata ad esaminare e decidere anche in relazione alla correttezza della contabilizzazione dei residui. Ciò in rapporto ai principi fondamentali e alle norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni fissati nel d.lgs. n. 76/2000 che sanciscono l'obbligo di giustificare, annualmente, il mantenimento dei residui. Un obbligo coincidente con quello imposto a Comuni e Province dal TUEL. Nello stesso, nell'art. 228, c. 3, è prescritto che nel percorso (obbligatorio) di riaccertamento annuale dei residui (attivi e passivi) debbano essere individuate ed esposte le ragioni di mantenimento dei residui.

Una norma di tutela che, se rispettata, avrebbe evitato ed eviterà al sistema autonomistico locale di inquinare i loro conti e di conservarli così per anni, lasciando conseguentemente apparire ciò che

non si è. Tali residui attivi, da stralciare per eccesso, a mente del principio generale ribadito dalla Consulta, assumono valori miliardari nel loro complesso. In quanto tali avrebbero dovuto essere esaminati ed eliminati con l'adozione di adeguate determinazioni dirigenziali, ampiamente motivate. Un dovere spesso disatteso per come si ha modo di constatare dai numeri dei piani di rientro. Invero, è risultato ricorrente un uso distorto di siffatti provvedimenti. Si è così provveduto, quasi ovunque, a conservare senza una adeguata motivazione tanti residui da inquinare i saldi di bilancio.

In proposito, la Corte ha affermato la incidenza negativa che ha il mancato riaccertamento annuale dei residui, dal momento che da esso dipende una grave alterazione della contabilità pubblica. La cattiva pratica assunta in tal senso è da ritenersi, pertanto, alla stregua di un vero artificio, cui si ricorre per "truccare" l'esito dei conti, contrapposto al principio della previa dimostrazione analitica dei crediti computabili ai fini dell'avanzo/disavanzo di amministrazione. Un "principio risalente" nell'ordinamento in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Una conclusione che ha portato ad affermare che "la definizione dei residui attivi come somme accertate e non rimosse ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte".

Così come d'altronde si evince dalla lettera dell'art. 162 TUEL.

Allo stesso modo costituirà un enorme problema quello relativo alla rideterminazione dei residui passivi che andranno invece ad essere incrementati di altrettanti valori plurimiliardari a seguito degli ineludibili debiti fuori bilancio da dovere riconoscere<sup>11</sup>.

Questi ultimi rappresentano una delle cause più rilevanti che hanno prevalentemente obbligato negli anni gli enti locali a dichiarare il proprio dissesto, dal momento che tali debiti nei confronti dei terzi, ivi compresi quelli (co)assunti (se garantiti da formali fidejussioni e/o assistiti da, per esempio, lettere di *patronage*) e/o dovuti nei confronti delle partecipate a titolo di ripianamento di disavanzi, non rintracciano nel bilancio degli enti medesimi una equivalente copertura finanziaria<sup>12</sup>. Nei confronti di una siffatta eventualità, la disciplina specifica recata dall'art. 194 TUEL impone il riconoscimento formale, ricorrendone i presupposti, da perfezionarsi con deliberazione da assumersi in Consiglio comunale/provinciale. Per debiti fuori bilancio devono intendersi "gli obblighi delle amministrazioni conseguenti ad obbligazioni per le quali non si erano concluse le procedure contabili previste dall'ordinamento e che, quindi, non avevano trovato corrispondente evidenziazione in bilancio"<sup>13</sup>. Una definizione, questa, che combacia con quella recata nei vigenti principi contabili (nr. 2-91) dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità pubblica degli enti locali del Ministero dell'Interno che definisce il debito fuori bilancio "... un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali". In quanto tali, costituenti obbligazioni passive formatesi nei Comuni e nelle Province in violazione delle procedure fissate nell'art. 191 TUEL.

Il d.lgs. 267/2000, all'art. 194, dettaglia le diverse fattispecie di debiti fuori bilancio a fronte dei quali nasce l'obbligo formale di riconoscimento da parte del Consiglio dell'ente interessato, attraverso l'adozione dovuta di un atto deliberativo di natura vincolata. Le tipologie scandite si riferiscono a: 1) sentenze esecutive; 2) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti dallo statuto, da convenzione o da atti costitutivi, a condizione che sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilanci (a mente dell'art. 114 TUEL) e il

<sup>11</sup> Sulla tematica è da leggersi l'esauritivo saggio: **Nobile R.**, "I debiti fuori bilancio dei comuni e delle province ed i profili della loro riconoscibilità", *La finanza locale*, n. 4, 2004.

<sup>12</sup> **Ricci P.**, "Gli enti locali e le aziende dei servizi pubblici locali: profili di controllo e profili contabili", *La finanza locale*, n. 7/8, 2006.

<sup>13</sup> **Gargano E.**, "I debiti fuori bilancio: analisi ed esame dell'istituto", *La finanza locale*, n. 5, 2005.

disavanzo derivi da fatti di gestione; 3) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; 4) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; 5) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191 TUEL, nei limiti di quelli accertati e di quelli di dimostrata utilità e arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

In proposito v'è la necessità di rilevare che, al di là delle altre fattispecie categoriali che appaiono alquanto facili da individuare, l'ultima è meritevole di un minimo di approfondimento, attese le norme che se ne sono via via occupate specificatamente e la giurisprudenza, ordinaria e contabile, formatasi al riguardo, a seguito delle quali è intervenuta l'anzidetta formulazione che ha consentito al sistema autonomistico locale di "sanare" a regime i debiti fuori bilancio purché regolarmente accertati e sicuramente utili alla economia dell'ente tenuto all'adempimento consiliare. Con questo ha, di fatto, escluso la responsabilità contrattuale diretta della amministrazione e/o del funzionario quantomeno per la parte del debito ritenuta utile e di certo arricchimento per l'ente tenuto a perfezionare il riconoscimento formale<sup>14</sup>.

### 3. I contratti di swap<sup>15</sup>

Per concludere, non può non essere stigmatizzato il comportamento irresponsabile tenuto da tantissimi enti territoriali, tra i quali moltissimi Comuni, nella sottoscrizione di contratti di finanziamento che includono una componente derivata dei cui esiti, anche intermedi, molti amministratori hanno "vergogna" a rendere edotta la collettività. Sono numerosissime le amministrazioni locali ad avere concluso i cosiddetti contratti *swap* che hanno determinato e determineranno, per quelli che li detengono ancora "in casa", danni ingenti alle casse pubbliche, dei quali occorre dare necessariamente conto in sede di ricognizione delle cause provocanti il disavanzo di amministrazione da esporre e ripianare nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale<sup>16</sup>. Al riguardo, sono tanti gli obblighi degli amministratori di dovere perseguire giudizialmente tutti i soggetti, interni ed esterni alla pubblica amministrazione, che si siano resi responsabili a qualunque titolo nella fase di perfezionamento dei relativi contratti, frequentemente assistiti da "agevolazioni" concesse in loro favore dalle banche negoziatrici, per come stanno dimostrando le azioni giudiziarie promosse nel Paese dai sindaci, presidenti delle Province e delle Regioni "truffati" nei confronti delle banche proponenti e dei relativi *promoter*<sup>17</sup>.

Molto recentemente è intervenuta in proposito della gestione dei derivati ancora in portafoglio una interessante decisione del Tar della Toscana (sentenza n. 932/2013) chiamato ad intervenire sulla distinzione tra potere pubblicistico e ambito negoziale esercitabile dagli enti locali nei casi di specie. In buona sostanza, il Giudice amministrativo ha stabilito che la rinegoziazione di precedenti contratti *swap* (nell'ipotesi di giudizio: di quelli a suo tempo conclusi dal Comune di Firenze) non è soggetta a gravame amministrativo bensì ad impugnazione da intraprendere avanti il giudice ordinario, atteso che l'evento non è esercitabile in via di autotutela, dal momento che costituisce un vero e proprio recesso contrattuale, disciplinato dal codice civile. Ciò in quanto con il contratto iniziale è venuta a concludersi definitivamente la fase autoritativa della pubblica amministrazione contraente. Di conseguenza, tutto il resto, afferente alle rinegoziazioni e alle ristrutturazioni del

<sup>14</sup> **Laudisio N.**, "Riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio da parte del consiglio dell'ente locale", La finanza locale, n. 3, 2009.

<sup>15</sup> **Brunetti F.**, "Enti locali e contratti di swap in attesa dell'adozione del d.m. previsto dall'art. 41 della legge n. 488/2001", La finanza locale, n. 1, 2004; **Tatò V.**, "Il divieto di sottoscrizione di contratti in derivati e le possibilità offerte dall'attuale situazione dei mercati finanziari", La finanza pubblica, n. 5, 2009.

<sup>16</sup> **Marotta G.**, "La responsabilità amministrativa e contabile nell'uso degli strumenti di finanza innovativa: i derivati", La finanza locale, n. 10, 2005.

<sup>17</sup> **Marotta G.**, "Indagine sull'uso degli strumenti derivati: i referti della Corte dei Conti", La finanza locale, n. 3, 2006.



contratto rimane ovviamente di esclusiva competenza del giudice civile, interessato naturalmente a decidere in materia<sup>18</sup>.

#### **4. Accensione dei mutui: un'interdizione incidentale della Corte Costituzionale**

Sul tema del ricorso ai mutui e, dunque, ad ogni genere di finanziamento, statale e non (che altro non sono che mutui), non ci si può sottrarre ad una seppure accennata osservazione in relazione alla recente sentenza della Consulta n. 309 del 20 dicembre 2012, della quale il legislatore complessivo (Governo, prima, e Parlamento, dopo) non ha potuto tenere conto perché successiva, dal momento che la stessa andrà, certamente, ad incidere nella fase di perfezionamento delle relative procedure di finanziamento.

La Consulta, infatti, con l'anzidetta sentenza ha ritenuto non affatto ammissibile l'assunzione, da parte di un ente territoriale, di un nuovo indebitamento (il finanziamento a valere sul fondo di rotazione lo è a tutti gli effetti) allorché i valori di bilancio e/o di rendiconto dell'ente che lo richiede non siano veritieri. Una inattendibilità dei saldi istituzionalmente assunti che, nelle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale, sarà formalmente attestata direttamente dal richiedente. In quanto tale, la siffatta ammissione costituirà *ex se* una insormontabile causa ostativa alla conclusione favorevole del contratto di mutuo che andrà a sottostare al previsto finanziamento statale, reso così difficile ad essere legittimamente perfezionato.

#### **5. L'indecisione e l'incoerenza della Corte dei Conti**

Come precedentemente menzionato, la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR ha avuto modo di perfezionare le "Linee Guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-*quater* TUEL commi 1-3)".

Un provvedimento di fattura pregevole, nel quale la Sezione Autonomie, dopo una attenta prefigurazione del neointrodotta istituto del "predissesto" e della sua articolazione procedurale, aveva cristallizzato un'interpretazione della disciplina *de qua* che, di certo, avrebbe dovuto impegnare nel prosieguo, stante il rango da cui proveniva, le Sezioni regionali di controllo nell'assunzione delle loro decisioni, ma anche le (allora) istituite sottocommissioni ministeriali, demandate a compiere l'istruttoria delle istanze comunali/provinciali di accesso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Stabiliva, infatti, la preclusione al ricorso alla procedura del cosiddetto predissesto a tutti quegli enti locali resisi già destinatari dell'assegnazione del termine per l'adozione delle misure correttive nel corso della procedura intrapresa, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011.

Senonché, la medesima Sezione delle Autonomie, in una successiva adunanza, tenutasi il 3 gennaio 2013, è (ri)intervenuta *sua sponte*, pare autocriticamente, su quanto appena deciso il 13 dicembre precedente. Una decisione, quella assunta da ultimo, che invero ha stupito e non poco, e non solo perché ha contraddetto apertamente quanto sancito nemmeno quindici giorni prima e nella quasi coincidenza della composizione collegiale. Infatti, la stessa ha ritenuto di applicare - a prescindere da tutto - la sospensione procedurale, anche in assenza di termini procedurali a disposizione, perché ampiamente consumati, fatta eccezione (sembra) per quelle procedure ove il "testimone" fosse già passato nelle mani del Prefetto per gli adempimenti successivi afferenti al dissesto cosiddetto guidato. Il tutto in aperto contrasto con la chiara lettera recata nell'art. 243-*bis*, comma 2, del TUEL, per come introdotto dal D.L. n. 174/2012, convertito con profonde modifiche nella legge n. 213, ovviamente dello stesso anno, nonché con la giurisprudenza univoca pluridecennale sulla obbligatorietà della dichiarazione di dissesto.

<sup>18</sup> **Trovati G.**, "Swap, sulle ristrutturazioni decide il giudice ordinario", *IlSole24Ore*, 15 giugno 2013;

Con le “revisionate” conclusioni, cui è (ri)pervenuta la Sezione delle Autonomie, si impedisce e si impedirà al Giudice contabile naturale di pervenire alla decisione dovuta. Un modo, questo, per stravolgere il naturale processo delle cose nonché per condizionare il corretto esito del procedimento ordinario e, con esso, evitare le conseguenti dichiarazioni di dissesto coattivo, trascurando l’effetto moralizzatore cui ha proteso il legislatore attuativo della legge n. 42/2009, che ha previsto come condizione di successo del “federalismo fiscale”, nei casi ivi contemplati, l’allontanamento dalla gestione della *res pubblica infra*-statale degli amministratori incapaci.

Invero, ciò è quanto accaduto al Comune di Reggio Calabria nei confronti del quale la Sezione di controllo calabrese con un’interessante deliberazione (n. 309/2012) ha riconosciuto, al termine del previsto procedimento accertativo, essersi concretizzate le condizioni di dissesto. Nonostante ciò, la relativa deliberazione ha concluso rinviando ad una decisione delle Sezioni Riunite l’applicazione delle sue corrette deduzioni, soprattutto in relazione all’obbligo per il Comune reggino di pervenire alla dichiarazione di dissesto, propedeutica alla successiva valutazione delle responsabilità degli amministratori degli ultimi cinque anni che, se giudizialmente riconosciute quantomeno con colpa grave degli agenti, ne avrebbe sancito la loro incandidabilità per dieci anni a qualsivoglia carica elettiva.

Tutto questo si è reso possibile grazie ad una via d’uscita che il legislatore ha lasciato residuare nel suo provvedimento finale, di conversione del D.L. n. 174/2012. Sostanzialmente, dopo un andirivieni, da un’aula parlamentare all’altra, si è deciso - come detto - di consentire l’accesso al neointrodotta “predissesto” anche ai Comuni resisi destinatari della notificazione, da parte della Corte dei Conti, degli atti propedeutici a sancire il dissesto cosiddetto guidato. Tuttavia, non si è esplicitamente interrotta e, quindi, interdetta la continuazione della procedura, ovunque arrivata. Insomma, un bel palliativo per i Comuni ammalati terminali.

Presto fatto, la Corte dei Conti calabrese, pur riconoscendo il conclamato *default* reggino, ha chiesto al Giudice “superiore” cosa dovesse fare. Come dire: ci fermiamo oppure andiamo avanti?

Di primo acchito, il dubbio era apparso dovuto, se non fosse emerso un dato inconfutabile. Ovverosia che nel procedimento di che trattasi i termini erano tutti consumati, cioè ampiamente scaduti. Ciò che mancava era solo la decisione del Giudice. Per meglio intenderci, il processo è fatto, ogni cosa è stata accertata, la legge mi obbliga a decidere, ho modo tuttavia di tergiversare, proprio per la scomodità del verosimile *decisum*. Si è così concretizzata, nel caso di specie, quasi una sorta di “trascuratezza” nel decidere, consentita da una lettera normativa che, invero, è apparsa chiara ai più tranne che al decisore romano, chiamato legislativamente a pronunciarsi.

Difficile è capire il perché di un siffatto epilogo. Ai più è sembrato (quasi) esclusivamente premiante, conformemente a quanto il legislatore ha irragionevolmente previsto, per gli amministratori incapaci che avessero (co)determinato le condizioni di dissesto dei loro Comuni. Un modo per sottrarli all’incandidabilità decennale, nonostante le più generali promesse e la quasi unanime voglia manifestata dalla quasi totalità dei partiti di volere (a parole) attendere ad una classe dirigente efficiente, salvo poi vanificare l’intento.

Il tutto, forse, per privilegiare, ancora una volta, la logica dei *rating* (o forse, per rappresentare una libera ma opinabile interpretazione del da farsi nei casi di specie) rispetto alla triste realtà economico-patrimoniale che affligge la pubblica amministrazione, più precisamente quella *infra*-statale. Quel male da dovere curare nell’interesse della Nazione e non da celare per fare piacere agli altrimenti *morituri* (nella fattispecie, al Comune interessato, meglio, agli amministratori reggini).

Le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, chiamate in causa dalla Sezione di controllo calabrese sul caso Reggio Calabria, avrebbero dovuto, per come si dirà di seguito, protendere per la decisione più favorevole all’interesse pubblico - tutelato dal dissesto quanto a tutela dei crediti e a garanzia dei servizi essenziali - piuttosto che a quello più “privatistico” (*rectius*, degli amministratori incapaci verosimilmente candidati all’incandidabilità).

Tra l'altro, è da considerarsi certamente meglio un dissesto da curare sul serio nel tempo che nascondere, così come si è fatto finora, i problemi da risolvere. Lo pretende (meglio, lo avrebbe preteso) la Costituzione e il *Fiscal Compact*, cui dover dare concrete risposte in termini di risanamento dei conti pubblici, messi ulteriormente a rischio dall'emersione del debito consolidato del sistema autonomistico locale<sup>19</sup>.

Le Sezione Riunite della Corte dei Conti si sono, altresì, recentemente pronunciate sul caso Belcastro, in provincia di Catanzaro.

Nel caso di specie, la disputa ha avuto ad oggetto il ricorso presentato dal Comune calabrese avverso la delibera n. 20/2013, adottata (sempre) dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti competente (che, sul tema del "predissesto", è intervenuta celermente e in modo apprezzabile e accorto)<sup>20</sup>, secondo la quale il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deliberato dal Comune ricorrente era "nella sostanza privo del documento pianificatorio in questione", tanto da "trasmettere la deliberazione al Prefetto di Catanzaro ai fini dell'applicazione dell'art.6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente di un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto finanziario".

La Corte dei Conti competente per il gravame, accogliendo il ricorso, ha annullato l'impugnata delibera della Sezione regionale di controllo, sottolineando, in prima battuta, l'esclusività della giurisdizione della Corte dei Conti in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione. Nell'occasione ha, altresì, avuto modo di rilevare che in diverse occasioni, a far data dalla sentenza n. 29/1995, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha avuto modo di riconoscere il peculiare ruolo svolto dalla Corte dei Conti, nell'ambito dell'ordinamento, nell'esercizio della sua funzione di controllo quale organo posto al servizio dello Stato-comunità, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità<sup>21</sup>. Riprendendo il principio generale dell'insindacabilità delle pronunce o determinazioni della Corte dei Conti, che si fonda su ragioni connesse alla natura del controllo come funzione imparziale ed estranea all'apparato della pubblica amministrazione, le Sezioni Riunite hanno precisato, con riguardo alle delibere delle Sezioni regionali di controllo in materia di piani di riequilibrio finanziario e dissesto degli enti locali, che trattansi di atti emanati nell'esercizio di un potere neutrale di controllo attribuito in via esclusiva dalla Magistratura contabile. In particolare, hanno ribadito che le siffatte delibere, previste dalle disposizioni del D.L. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012, non sono suscettibili di impugnazione innanzi ad altro giudice diverso dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, in quanto rientranti sicuramente nella materia di contabilità pubblica e, in quanto tali, aventi una sicura rilevanza nel sistema generale di controllo della finanza pubblica, assegnato dalla legislazione vigente alla Corte dei Conti, anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale sopra richiamata.

Una pronuncia importante e per molti versi condivisibile che ha, tuttavia, suscitato una qualche perplessità in relazione al suo principale assunto, in specie quello di non riconoscere alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, in quanto tale, in presenza di una mancata trasmissione di un compiuto piano di riequilibrio pluriennale di un Comune (c'era la sola deliberazione!) l'autonoma definizione del procedimento, senza prima aver recepito l'esito della Commissione ministeriale, cui è (co)affidato l'esame istruttorio.

<sup>19</sup> Trovati G., "Per Reggio Calabria si allontana il rischio-dissesto", *IlSole24Ore*, 5 gennaio 2013.

<sup>20</sup> La stessa Sezione di controllo della Calabria della Corte dei Conti che ha anche dichiarato il dissesto, oltre che per i Comuni di Reggio Calabria e di Locri, per quelli di Soverato (del. 10/2013), Chiaravalle Centrale (del. 11/2013), di Sersale (del. 17/2013), di Anoaia (del. 18/2013), di Monasterace (del. 19/2013) e di Vibo Valentia (del. 21/2013);

<sup>21</sup> Corte Cost. n. 29/1995; Corte Cost. n. 470/1997; Corte Cost. n. 267/2006; Corte Cost. n. 179/2007; Corte Cost. n.198/2012; Corte Cost. n. 60/2013.

### **6. Il giudice amministrativo e la sentenza n. 60/2013 della Consulta**

Fatte queste precisazioni, riferite all'intervento del Magistrato contabile in tema del cosiddetto dissesto guidato, si rende necessario analizzare, al fine di meglio comprendere quel poliedrico fenomeno che si evidenzia allorché vengano messi a confronto – molto spesso impropriamente, atteso che essi non sono affatto alternativi - gli istituti del dissesto e del piano di riequilibrio finanziario pluriennale nonché le conseguenze che comporta al riguardo, in termini di ricaduta, la recentissima sentenza n. 60/2013 della Corte Costituzionale. Quest'ultima in relazione ai frequenti interventi del giudice amministrativo intesi a sindacare le decisioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti assunte in materia di dissesto cosiddetto guidato.

Nel caso di specie, l'oggetto del conflitto di attribuzioni, è stata la deliberazione 4/2011/INPR della Corte dei Conti con la quale veniva approvato il programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012, atto ordinatorio con il quale la Sezione proceduralizzava lo svolgimento dell'attività di verifica del rendiconto generale della Provincia, nonché gli accertamenti – da svolgere sui bilanci di previsione dell'esercizio precedente – inerenti la sana gestione finanziaria dell'azienda sanitaria e dei Comuni selezionati<sup>22</sup>. La Provincia autonoma di Bolzano lamentava la violazione, ad opera della deliberazione della Magistratura contabile, delle proprie speciali ed esclusive prerogative costituzionali statutarie in tema di poteri di controllo funzionali all'attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e di controllo successivo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e degli altri enti ed organismi. Con ciò sottolineava, altresì, che la Corte dei Conti non avesse il potere di avviare, in modo diretto e immediato, propri autonomi procedimenti di controllo sull'anzidetta sana gestione finanziaria degli enti locali e delle aziende sanitarie.

L'importanza della pronuncia della Corte Costituzionale - con la quale ha dichiarato il ricorso infondato nel merito - risiede nella volontà della stessa di voler salvaguardare l'integrità del ruolo costituzionale assegnato alla Corte dei Conti<sup>23</sup>. I giudici della Consulta - muovendo dall'assunto per il quale la natura della delibera avversata, di atto di esercizio del controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria (sia pur in via preliminare e programmatica, trattandosi per l'appunto della delibera di fissazione del programma di controllo) trova la sua disciplina anzitutto nella legge 14 gennaio 1994, n. 20, poi nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (con la quale la funzione di controllo viene espressamente estesa a tutti gli enti territoriali) e successivamente nella legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) che ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti - evidenziano come le richiamate disposizioni abbiano *“esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale”*<sup>24</sup>. Da ultimo, l'art. 148-bis del vigente d.lgs. n. 267/2000 (TUPELL), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, ha rafforzato i detti controlli attribuiti alle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, passando così dall'originario modello di controllo “collaborativo” a un modello di controllo dotato *ex lege* di vera e propria efficacia inibitoria. Una efficacia, questa, che si estrinseca – in caso di esito sfavorevole e di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di

<sup>22</sup>Guella F., *“Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti”*, in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2013.

<sup>23</sup>In materia di programmazione dei controlli, cfr. M. Lancia, *“Sui programmi e i criteri di controllo della Corte dei Conti”*, in *Il Foro italiano*, 2000 fasc. 10.

<sup>24</sup>Morgante D., *“Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – nella preclusione operativa dell’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria<sup>25</sup>.

La Corte Costituzionale precisa che il controllo che la Corte dei conti esercita sulla gestione economico-finanziaria e sui bilanci, è “*volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione (...) ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica (...) e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea*”.

Un controllo, dunque, non più interno sulla gestione di impostazione aziendalistica – e da qui la differenza e non sovrapponibilità rispetto ai controlli intestati alla Provincia autonoma – bensì ancorato a puntuali parametri e vincoli normativi, quali quelli finanziari dettati in sede europea e declinati nelle altrettanto puntuali prescrizioni in cui si articola il Patto di Stabilità Interno<sup>26</sup>.

In particolare, si afferma nel *decisum* che il controllo obbligatorio sui bilanci degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale “*si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*”.

Una sentenza, dunque, che, nel garantire alla Corte dei Conti un ruolo di primo piano nell’esercizio delle sue funzioni di controllo, qualifica lo stesso in una nuova prospettiva cosiddetta dinamica. Ciò in quanto finalizzata non alla integrazione, a posteriori, dell’efficacia di un atto già adottato, quanto piuttosto al riscontro della “legalità/regolarità” (quale conformità alle regole contabili e finanziarie) di una complessiva gestione articolatasi (o destinata ad articolarsi nel caso del controllo sui bilanci preventivi) lungo un determinato arco temporale (di regola annuale) allo scopo (per l’appunto, dinamico) della eventuale adozione di “*misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*” nonché delle regole finanziarie e contabili eventualmente violate<sup>27</sup>. Un assunto del quale, oggi più che mai, dopo l’esplicito riferimento al canone della “sostenibilità finanziaria” formulato dal D.L. n.174/2012, convertito nella legge n. 213/2012, si avverte l’esigenza allo scopo di rafforzare la detta “prospettiva dinamica” dei controlli della Magistratura contabile non più limitato all’esercizio in questione, ma rivolto anche a tutti quegli esercizi futuri sui cui equilibri le odierne irregolarità gestionali possono avere un sensibile impatto<sup>28</sup>.

Alla luce della portata della sentenza citata, quanto di recente capitato nella fattispecie che ha riguardato il dissesto del Comune di Cefalù suscita quantomeno qualche dubbio, ovvero sia che non si tratti di una “svista” (che ha tuttavia le sembianze di una garbata sfida sull’esercizio delle competenze giurisdizionali), di una (dubbia) dimenticanza, ovvero di una più banale contraddizione.

Invero, è accaduto in Sicilia che la delibera della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, con la quale veniva bocciato il piano di risanamento proposto dall’anzidetto Comune di

<sup>25</sup> **Morgante D.**, “I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2013; “L’accesso alla giustizia contabile alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012. Problematiche inerenti al contributo unificato”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6, 2013.

<sup>26</sup> Sulle tipologie dei controlli intestati alla Corte dei conti: **Baldanza A.**, “Le funzioni di controllo della Corte dei conti”, in (a cura di) V. Tenore, La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli, 995-1076, Giuffrè, 2008; **Tessaro T.**, “Il controllo della corte dei conti sugli enti locali alla luce del federalismo fiscale”, [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it); **Allegretti U.**, “Controllo finanziario e Corte dei conti: dall’unificazione nazionale alle attuali prospettive”, Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti n. 1/2013, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it); **Antoniazzi S.**, “Federalismo e funzione di controllo della Corte dei conti sulla gestione negli enti locali”, Resarch paper Centro Studi sul Federalismo, [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it);

<sup>27</sup> **Morgante D.**, *op. cit.* n. 60/2013, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 9/2013,

<sup>28</sup> **Morgante D.**, *op. cit.*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2013; *op.cit.*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6/2013; *op. cit.*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2012; *op. cit.*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2012.

Cefalù, propedeutica a perfezionare la procedura di dissesto finanziario, veniva dalla amministrazione municipale impugnata avanti al Tar di Palermo. Di conseguenza, quest'ultimo ne ordinava la sospensione sostenendo che "*La dichiarazione di dissesto e il conseguente scioglimento del Consiglio comunale di Cefalù costituiscono un sicuro e gravissimo pregiudizio per la comunità cittadina e per l'amministrazione chiamata a responsabilità chiaramente attribuibili, in ragione degli anni contabili presi in considerazione, ai precedenti governi cittadini*". Un *decisum*, questo, confermato anche dal Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia, in sede giurisdizionale, con l'ordinanza n. 217 assunta l'8 maggio 2013.

La portata della pronuncia (confermata dal massimo organo di giustizia amministrativo siciliano), con cui per la prima volta un Tar "blocca" una decisione assunta in tal senso da una Sezione di controllo della Corte dei Conti ha destato un notevole interesse in tantissimi Comuni, "invaghiti" dal successo degli amministratori cefalutani, interessati a risolvere le loro analoghe situazioni di *default* conclamato<sup>29</sup>.

Conseguentemente, com'è naturale che sia, la storia si ripete: questa volta in Calabria, più precisamente per il Comune di Vibo Valentia, ancorché in presenza di una diversa fattispecie. Il capoluogo calabrese si è visto "dichiarare" il proprio dissesto in quanto non aveva provveduto ad approvare (nel termine perentorio dei 60 giorni disponibili) il cosiddetto piano di rientro relativo alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, cui aveva precedentemente aderito, con delibera del Consiglio comunale, per risolvere la gravissima situazione di *deficit* finanziario vissuta dalla cassa municipale. La conseguente nota prefettizia di invito alla puntuale adozione della relativa procedura amministrativa, finalizzata al perfezionamento del dissesto, è stata impugnata avanti al Tar calabrese che, pedissequamente a quanto già deciso dall'omologo siciliano, ha ordinato la sospensiva della nota del Prefetto *de qua* (decreto presidenziale n. 229 del 17 maggio 2013<sup>30</sup>).

Alla luce di siffatte considerazioni, viene a porsi un interrogativo, ovverosia quello di ben comprendere fino a che punto sia giusto, tenuto conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 60/2013, che il Giudice amministrativo possa sospendere una delibera adottata da una Sezione regionale di controllo regionale della magistratura contabile.

In tutto questo è necessario prendere, comunque, a riferimento la sentenza n. 37/2011, con la quale la Consulta - ancorché non riconoscendo alle delibere della Corte dei Conti natura *tout court* giurisdizionale ma, nel contempo, rimarcandone l'estraneità al *genus* dei provvedimenti amministrativi - ha attribuito la prerogativa di provvedimento giurisdizionale *stricto sensu* a quelli assunti dalla Corte dei Conti in relazione ai giudizi di controllo preventivo di legittimità e di parificazione. Dello stesso avviso sono state anche le Sezioni riunite della stessa Corte dei conti (sentenze n.121/66 e n. 244/95) che, in sede di parificazione del bilancio dello Stato, hanno sostanzialmente attribuito agli atti assunti dalle Sezioni di controllo, riferiti all'esame preventivo di legittimità, la qualifica di provvedimenti adottati nell'esercizio di una «funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa».

Di guisa - in una all'insediamento dell'art. 148-*bis* nel TUEL, ad opera del D.L. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012, che ha restituito vigore ai *decisa* della Consulta<sup>31</sup> - le anzidette decisioni assunte dal giudice amministrativo sono da considerarsi quantomeno improprie sul piano della stretta configurazione giuridica, non potendo gli atti in esame, adottati dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, configurarsi come provvedimenti assunti da una pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere amministrativo a conclusione di un omologo

<sup>29</sup> **Trovati G.**, "*Il Tar può bloccare Corte conti sul dissesto*", *IlSole24Ore*, 23 gennaio 2013.

<sup>30</sup> **Trovati G.**, "*Battaglia Tar-Corte dei conti sui dissesti nei municipi*", *IlSole24Ore*, 21 maggio 2013.

<sup>31</sup> **Morgante D.**, "*I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*", [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1, 2013;

procedimento. Esse costituiscono, infatti, un atto di tipo paragiurisdizionale emanato da un organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione in senso stretto nell'esercizio di un potere di controllo specificamente attribuito alla Corte dei Conti dall'art.6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011 ma soprattutto dall'art. 100 della Costituzione<sup>32</sup>.

In relazione a quanto appena esposto, verrebbe da chiedersi come stanno in realtà le cose e se i conflitti fra giudici amministrativi e magistrati contabili non potrebbero prendere un'altra piega stante l'importanza del ruolo dei controlli della Corte dei conti che «si collocano su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa» perché servono a garantire una vigilanza indipendente sugli «obiettivi di finanza pubblica» e a tutelare «l'unità economica della Repubblica<sup>33</sup>». In questa ottica le stesse delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti devono essere intese come obblighi di attività posti a tutela dell'ordinamento, e segnatamente, dell'interesse pubblico alla corretta e ordinata gestione delle amministrazioni pubbliche.

---

<sup>32</sup> **Jorio E.**, “*Due giudici che litigano in tema di dissesto dei comuni*”, [www.crusoe.it](http://www.crusoe.it), 27 maggio 2013.

<sup>33</sup> **Trovati G.**, “*Battaglia Tar-Corte dei conti sui dissesti nei municipi*”, *IlSole24Ore*, 21 maggio 2013.